

Walther L. Bernecker

# Monarchie und Demokratie

Zur politischen Rolle von König Juan Carlos

## 1. Thema und Fragestellung

Daß Spanien in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts eine stabile, in die EG/EU und die NATO integrierte demokratisch-parlamentarische Monarchie sein würde, hätte vor 25 Jahren kaum ein Zeitgenosse zu prophezeien gewagt. Das Land hatte bis 1931 eine konstitutionelle Monarchie gekannt, auf die eine instabile Republik folgte; diese war nicht in der Lage, die Krise der dreißiger Jahre zu bewältigen. Die unüberbrückbaren Gegensätze stürzten das Land in einen grausamen Bürgerkrieg, dessen Dauer und Ausmaß wesentlich durch die Einmischung des Auslandes mitbedingt wurden. Das aus diesem Krieg siegreich hervorgegangene Franco-Regime war eine nahezu vierzig Jahre währende personalistische Diktatur, die es nicht verstand, die sozialen und ideologischen Gräben, die das Land spalteten, zuzuschütten. Als die franquistische Ära sich ihrem Ende näherte, war daher im In- und Ausland immer öfter die bange Frage nach der Zukunft Spaniens zu hören. Spekulationen und Befürchtungen gab es zuhauf.

Der nach 1975 sodann einsetzende friedliche Übergang vom autoritären Franco-Regime in eine liberal-parlamentarische Demokratie wurde jedoch derart geschickt bewerkstelligt, daß er nicht nur verstärktes Interesse von Historikern und Sozialwissenschaftlern hervorgerufen hat, sondern zugleich als »spanisches Modell« in vielen Ländern Lateinamerikas und des früheren kommunistischen Ostblocks als Muster für eine gewaltfreie *transición* gilt. Die theoretische<sup>1</sup> und deskriptive<sup>2</sup> Literatur zum geglückten Regime-Übergang Spaniens ist zwischenzeitlich schon fast nicht mehr zu überblicken.

---

1 Aus der Vielzahl der theoretischen Literatur sei genannt: Julián Santamaría (Hg.): *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*. Madrid 1981; Guillermo O'Donnell / Philippe C. Schmitter / Lawrence Whitehead (Hgg.): *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. Baltimore 1986; Norbert Lechner (Hg.): *Cultura política y democratización*. Santiago de Chile 1987; Guillermo O'Donnell / Philippe C. Schmitter: *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore 1986; Geoffrey Pridham (Hg.): *The New Mediterranean Democracies*. London 1984.

2 Einige Beispiele: Víctor Alba: *Transition in Spain: From Franco to Democracy*. New Brunswick 1978; Raymond Carr / Juan Pablo Fusi: *España de la dictadura a la democracia*. Barcelona 1979; John Coverdale: *The Political Transformation of Spain after Franco*. New York 1979; José María Maravall: *La política de la transición (1975-1980)*. Madrid 1981; *Diario 16: Diez años que cambiaron España, 1973-1983. Historia de la transición*. Madrid 1985; Raúl Morodo: *La transición política*. Madrid 1985; Sondernummer 68/69 (November 1985) der Zeitschrift *Sis-*

Es geht im folgenden nicht um eine abermalige Darstellung dieses Übergangsprozesses. Der Beitrag beschränkt sich darauf, die Rolle des Königs, der als neues Staatsoberhaupt institutionell und politisch eine herausragende Position einnahm, zu untersuchen. Dabei ist eine Analyse der Funktion des Königs als *change agent* im politischen Übergangsprozeß von der Diktatur zur Demokratie deshalb von besonderem Interesse, weil die meisten Studien die strukturellen Variablen betonen und die langfristigen Tendenzen herausarbeiten. Demgegenüber hat die Führungsrolle einzelner Politiker relativ wenig Beachtung erfahren, obwohl sie zweifellos von größter Bedeutung ist.<sup>3</sup> In theoretischen Diskussionen über postautoritäre Demokratisierungsprozesse wird ebenfalls hervorgehoben, daß unabhängig von der funktionalen Bedeutung »demokratiefreundlicher« sozioökonomischer Entwicklungsfaktoren eine historisch-genetische und damit stärker auf den Einzelfall abzielende Analyse ihre Berechtigung behält.<sup>4</sup>

## 2. Von der Diktatur zur Demokratie: Spaniens *transición*

Die Weichen für den politischen Wandel des franquistischen Systems waren lange vor dem Tod des Diktators gestellt worden; spätestens seit der Ermordung des Ministerpräsidenten und Franco-Vertrauten Luis Carrero Blanco (Dezember 1973) war die Zukunft des Regimes ungewiß.<sup>5</sup> Die letzte Phase des Franquismus war politisch bereits von der Diskussion über den Nach-Franquismus beherrscht. Zur Diskussion standen die vom »Bunker« des Regimes verfochtene Fortsetzung (*continuismo*) des Franquismus (mit welchen Mitteln und in welcher Form auch immer), die von reformwilligen Kräften des Systems propagierte allmähliche

---

tema (*La transición democrática en España*); David Gilmour: *La transformación de España*. Madrid 1986; Donald Share: *The Making of Spanish Democracy*. New York 1986; Paul Preston: *Spanien. Der Kampf um die Demokratie*. Rheda-Wiedenbrück 1987; vgl. auch den Artikel »Transición« (mit weiterführender Literatur) in Walther L. Bernecker (u.a.): *Spanien-Lexikon*. München 1990, S. 419-425 und die Beiträge in Walther L. Bernecker / Josef Oehrlein (Hgg.): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt a.M. 1991 sowie in Walther L. Bernecker / Carlos Collado Seidel (Hgg.): *Spanien nach Franco. Der Übergang von der Diktatur zur Demokratie 1975-1982*. München 1993.

- 3 Juan J. Linz: *Innovative leadership in the transition to democracy and a new democracy: the case of Spain*. MS (Jerusalem) 1987, S. 2. Des weiteren führt Linz aus: »The Spanish case is clearly one in which leadership emerges in response to a situation, a task, rather than through a slow process of selection before the events, and certainly not on the basis of broad popular appeal pushing the leaders into their positions.«
- 4 Peter A. Kraus: »Elemente einer Theorie postautoritärer Demokratisierungsprozesse im südeuropäischen Kontext«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 31. Jg., H. 2, 1990, S. 191-213, Zit. S. 193.
- 5 Zu den verschiedenen Optionen politischen Wandels in der spätfanquistischen Phase vgl. den Beitrag von Dieter Nohlen / Carlos Huneeus: »Elitenwettbewerb in der Spätphase des Franco-Regimes. Der Kampf um die politische Reform«, in: Peter Waldmann / Walther L. Bernecker / Francisco López-Casero (Hgg.): *Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos*. Paderborn 1984, S. 349-369.

Veränderung der Systemstrukturen und deren Anpassung an »europäische« Vorbilder (*evolucionismo*), schließlich der insbesondere von der demokratischen Opposition geforderte inhaltliche Bruch (*ruptura*) mit den Grundprinzipien des nicht-demokratischen autoritären Regimes. Die Jahre ab 1969 werden als »Vorphase des Übergangs« (*pretransición política*) bezeichnet. Zaghafte Reformversuche der Regierung Carlos Arias Navarro (1974) dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Regime zu Lebzeiten des Diktators nur unwesentliche Formveränderungen vornahm, in seinen Grundstrukturen aber unverändert blieb.<sup>6</sup>

Der Tod Francos bedeutete noch nicht das Ende des Franquismus, war aber Katalysator der folgenden Reformentwicklungen. In seiner Thronrede (22. November 1975) kündigte König Juan Carlos I. eine Öffnung und Demokratisierung des politischen Systems an; dieses Programm wurde dann in der Regierungserklärung von Dezember 1975 konkretisiert, machte in der ersten Hälfte des Jahres 1976 jedoch unter der noch stark dem alten System verpflichteten Führung des altfranquistischen Ministerpräsidenten Arias Navarro nur wenig Fortschritte. Die Frage, die sich für den König und die politisch Verantwortlichen stellte, lautete: Bruch mit dem Franquismus (wie es die Opposition forderte) oder Kontinuität bei unwesentlichen Korrekturen am System (was die Rechte erstrebte)? Die schließlich eingeschlagene Lösung verzichtete auf die abrupte Demontage des Franco-Systems, setzte statt dessen auf den langsamen Wandel, auf das Aushandeln von Änderungen, auf den »paktierten« Übergang (*transición pactada* oder *ruptura pactada*). Die *transición* erfolgte als Reform; das Besondere des Regimewandels bestand darin, daß er unter Leitung und Kontrolle der franquistischen Institutionen und eines Teils der in ihnen vorherrschenden politischen Elite durchgeführt wurde, formal somit innerhalb der von Franco errichteten Legalität vor sich ging und mit dem autoritären Verfassungsrecht des Franquismus nicht brach – was wohl der wesentliche Grund dafür war, daß die Streitkräfte nicht eingriffen, sondern die Veränderungen akzeptierten –, inhaltlich jedoch nicht eine Reform oder Revision des franquistischen Systems, sondern – unter Bruch mit den Strukturprinzipien des franquistischen Staates – dessen Ersetzung durch eine neue, auf demokratischen Prinzipien basierende Regierungsform darstellte. Die Originalität der *transición* bestand somit darin, daß sie politisch als Verhandlung zwischen Regierung und Vertretern des alten Regimes einerseits, den Kräften der demokratischen Opposition andererseits erfolgte, daß sie verfassungsrechtlich mittels der in den franquistischen »Grundgesetzen« für deren Revision vorgesehenen Mecha-

---

6 Zur Typologie des Franquismus vgl. Walther L. Bernecker: »Modernisierung und Wandel eines autoritären Regimes: Spanien während des Franquismus«, in: Karl-Heinz Ruffmann / Helmut Altrichter (Hgg.): 'Modernisierung' versus 'Sozialismus'. Formen und Strategien sozialen Wandels im 20. Jahrhundert. Erlangen 1983, S. 113-166.

nismen stattfand, so daß die franquistische Legalität für ihre eigene Ersetzung durch eine neue, demokratische Legalität instrumentalisiert wurde.

Die erste, entscheidende Maßnahme im Prozeß des Übergangs war die Ablösung von Arias Navarro durch Adolfo Suárez im Amt des Ministerpräsidenten (Juli 1976). Suárez' Strategie, die bereits im »Projekt für die politische Reform« (September 1976) zum Ausdruck kam, war dualer Art: Einerseits mußte er die erforderliche Unterstützung seitens der Franquisten für die geplanten, als »Reform« dargestellten Änderungen erwirken, andererseits zielte er auf Duldung des eingeschlagenen, inhaltlich als »Bruch« dargestellten Prozesses seitens der demokratischen Opposition ab. Die Dialektik Reform/Bruch begleitete denn auch die gesamte Übergangsphase, deren Erfolg darin bestand, einen breiten Konsens dieser sich eigentlich ausschließenden Positionen erreicht zu haben.<sup>7</sup>

Im November 1976 stimmten die *Cortes* dem »Gesetz über die politische Reform« zu, das die Ersetzung der Ständekammer durch ein allgemein gewähltes Zweikammerparlament (mit verfassunggebenden Vollmachten) vorsah; bei einem Referendum im Dezember über das Gesetz sprachen sich bei einer hohen Wahlbeteiligung (über 77%) mehr als 95% der Bevölkerung für das Reformprojekt aus. In der danach beginnenden zweiten Phase hing die Dynamik des Wandels weit mehr als zuvor vom (zuerst impliziten, später expliziten) Konsens zwischen Regierung und demokratischer Opposition ab. *Consenso* wurde fortan zum Schlüsselwort aller wichtigen, den Übergang bestimmenden Entscheidungen. Die Hauptstationen dieser zweiten Phase waren die Zulassung von Parteien und Gewerkschaften, die Parlamentswahlen von 1977, die soziopolitischen Pakte und die Verfassung von 1978.

Die demokratische Opposition hatte sich im Frühjahr 1976 zur »Demokratischen Koordination« zusammengeschlossen und ihre Absicht bekundet, Spanien auf friedlichem Weg in einen demokratischen Staat umzuwandeln. Auch die 1977 wieder legalisierten Gewerkschaften forcierten durch massenhaften Basisdruck den Demokratisierungsprozeß, dessen Geschwindigkeit nur aus der sich ergänzenden Dynamik von Reformwillen (von oben) und Veränderungsdruck (von unten) zu erklären ist. Aus den Wahlen von 1977 ging die erst kurz zuvor gegründete »Union des Demokratischen Zentrums« von Ministerpräsident Adolfo Suárez mit 34,7% der abgegebenen Stimmen als Siegerin hervor; die Sozialistische Partei kam (mit 28,8%) überraschend auf den zweiten Platz. Das neue Parlament hatte als wichtigste Aufgabe die Ausarbeitung einer Verfassung vor sich, nach deren Verabschiedung im Dezember 1978 Neuwahlen stattfanden, die im März 1979 der »Union des Demokratischen Zentrums« mit 35% erneut die Mehrheit brachten.

---

7 Hierzu ausführlich Walther L. Bernecker: *Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg*. München 1997, S. 206-288.



Während der ersten Jahre nach Francos Tod stand die schwierige Änderung der politischen Strukturen, die oft genug einer gefährlichen Gratwanderung glich und alle politischen Energien absorbierte, im Vordergrund; Sanierung und Modernisierung der Wirtschaft (vor allem im Hinblick auf den angestrebten EG-Beitritt) wurden 1976/77 vernachlässigt. Die Übergangsphase zur Demokratie bescherte Spanien auch zweistellige Inflationsraten (um 25% pro Jahr), zahllose Konkursverfahren, wilde Streiks und einen rapiden Anstieg der Arbeitslosigkeit. Erst das Jahr 1978 zeigte im Anschluß an die »Moncloapakte« zaghafte Versuche der Regierung, im Schatten der die politische Szene beherrschenden Verfassungs- und Autonomiedebatten ein Stabilisierungsprogramm aufzulegen. Insgesamt blieben jedoch die ökonomische Entwicklung und vor allem ihre sozialen Auswirkungen äußerst kritisch: Arbeitslosigkeit und Drogenkonsum wurden zum Hauptproblem der Jugend; im Land mit der höchsten Arbeitslosenquote Westeuropas hat heute nicht einmal die Hälfte der unter 20jährigen Aussicht auf eine Lehrstelle oder einen Arbeitsplatz.<sup>8</sup>

Das zweite große Problem der *transición*, neben der Bewältigung der Wirtschaftskrise, war die Autonomiefrage, die sich besonders dringlich im Baskenland – mit der beängstigenden Zunahme an ETA-Attentaten und Mordanschlägen – und in Katalonien, bald aber auch in anderen Regionen des Landes stellte. Nach heftigen und jahrelangen Auseinandersetzungen erfolgte schließlich eine integrale Regionalisierung des Landes, das heißt eine regionalpolitische Neuordnung Gesamtspaniens. Inzwischen ist Spanien ein Staat von 17 Autonomen Regionen, deren Rechte und Pflichten in Autonomiestatuten festgeschrieben sind.<sup>9</sup>

Das Ende der *transición* wird unterschiedlich angesetzt: Für die meisten ist es mit der Verabschiedung der Verfassung Ende 1978 erreicht; andere geben 1981 an, nachdem die spanische Demokratie in der Abwehr des Tejero-Putsches (23. Februar 1981) ihre Bewährungsprobe bestanden hatte; wieder andere sprechen von 1982, da in jenem Jahr die Sozialisten die Regierungsgewalt übernahmen und damit ein in liberal-parlamentarischen Demokratien übliches Alternieren in der Regierung zwischen »linken« und »rechten« Parteien begann.

Daß die Kräfte des alten Regimes dem politischen Wandel schließlich zustimmten, dürfte im wesentlichen auf vier Faktoren zurückzuführen sein: Zum einen auf die entschiedene Haltung von König Juan Carlos, der den Demokratisierungsprozeß unterstützte und vorantrieb, was vor allem die Haltung der Streit-

---

8 Zur ökonomischen und sozialen Entwicklung in der *transición* und in den 80er Jahren vgl. die Beiträge von Walther L. Bernecker, Werner Lang und Francisco López-Casero in Bernecker / Oehrlein: *Spanien heute* (Anm. 2).

9 Hierzu (mit weiterführender Literatur) die Beiträge von Andreas Hildenbrand / Dieter Nohlen und Peter Waldmann in Bernecker / Oehrlein: *Spanien heute* (Anm. 2) sowie Juan Pablo Fusi (Hg.): *España. Autonomías*. Madrid 1989.

kräfte beeinflusste; zum anderen auf das auch und besonders in den Massenmedien zum Ausdruck kommende »politische Klima«, das eine demokratieorientierte Entwicklung als unausweichlich erscheinen ließ; sodann auf die Überzeugung der traditionellen Machtelite, daß nur durch Preisgabe gewisser Positionen eine Radikalisierung des Prozesses verhindert werden könne; schließlich auf den internationalen Rahmen, da die Interessen der westlichen Staaten mit der Einrichtung einer »gemäßigten« liberal-pluralistischen Demokratie übereinstimmten.

Als eigentliche Architekten des Übergangs zur Demokratie gelten vielen Beobachtern König Juan Carlos und Ministerpräsident Adolfo Suárez; hinzuzufügen sind noch die politische Mäßigung des spanischen Volkes und die Selbstverpflichtung der politischen Pole – der Rechten von *Alianza Popular* durch Manuel Fraga Iribarne und des *Partido Comunista* durch Santiago Carrillo – auf das demokratische Reformprogramm. Zwei wichtige Voraussetzungen waren für das Gelingen der Übergangsleistung entscheidend: Zum einen liegen die tieferen Gründe für den politischen Wandlungsprozeß in den strukturellen Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft; von entscheidender Bedeutung war das Vorhandensein einer »modernen« und weitgehend säkularisierten Gesellschaft (demographische Muster entwickelter Industrienationen, hohe Urbanisierungsrate, Professionalisierung und Berufsmobilität, hohe Alphabetisierungsquote, modernes Wertesystem etc.). Zum anderen ließ die nachwirkende traumatische Erfahrung mit der Gewalt, insbesondere während des Bürgerkrieges und in den ersten, stark repressiven Nachkriegsjahren bei allen Beteiligten die Neigung zu Kompromissen deutlich steigen.

### 3. Die Re-Instauration der Monarchie

Der Tod Francos und die Proklamation von Juan Carlos zum spanischen König standen am Anfang jenes wechsellvollen, soeben kursorisch skizzierten *transición*-Prozesses, zu dessen Hauptprotagonisten der neue Monarch gehören sollte. Die Ausrufung von Juan Carlos zum König hatte eine kompliziert-verschlungene Vorgeschichte, die es lange Zeit als eher unwahrscheinlich erscheinen ließ, daß der Prinz je den spanischen Thron besteigen würde. In seiner Inthronisationsrede vom 22. November 1975 sprach der Monarch selbst vom Zusammenwirken dreier Faktoren: der historischen Tradition, den Gesetzen des Staates und dem Willen des Volkes. Damit deutete er den bis auf den Bürgerkrieg (1936-1939) zurückreichenden Prozeß an, der mehrere deutlich voneinander abgrenzbare Phasen aufweist:

Die erste Phase reicht von 1939 bis 1947, als Spanien eine staatsrechtlich nicht klar definierbare Diktatur unter General Franco war. Der frühere Träger der Krone, Ex-König Alfons XIII., der auf seine Thronrechte nicht verzichtet hatte,

weilte im römischen Exil; nach seinem Tod (1941) erbte sein Sohn, Don Juan de Borbón y Battenberg, sämtliche dynastischen Rechte und Ansprüche auf den Thron. Die zweite Etappe setzte 1947 ein, als das »Nachfolgesetz« angenommen und Spanien damit wieder zum »Königreich« erklärt wurde. Der Träger der historischen Rechte auf die Krone, Don Juan, blieb zwar weiter im Exil, sandte aber seinen 1938 in Rom geborenen Sohn Juan Carlos nach Spanien, wo er seine Schul- und Ausbildung erhalten sollte. Die dritte Phase begann sodann 1969, als Juan Carlos zum königlichen Nachfolger Francos ernannt wurde. Die dynastischen Rechte hatte zwar weiterhin Don Juan inne; er akzeptierte aber de facto die neue Situation, ohne allerdings auf seine angestammten Rechte zu verzichten. Diese monarchische »Interimslösung« fand erst mit der Thronbesteigung von Juan Carlos und dem Thronverzicht durch den Vater des Königs im Mai 1977 ihr Ende.

Die Wiedereinführung der Monarchie im Jahr 1947 ist keineswegs auf monarchistische Grundüberzeugungen Francos zurückzuführen; eher das Gegenteil dürfte der Fall sein. Wie neuerdings überzeugend herausgearbeitet worden ist, war Franco alles andere als ein Monarchist; die Monarchisten stellten vielmehr eine bedeutende Oppositionskraft gegen seine personalistische Diktatur dar.<sup>10</sup> Als jedoch nach Ende des Zweiten Weltkriegs das franquistische Sieger-Regime außenpolitisch in arge Bedrängnis geriet und innenpolitisch der Guerrilla-Kampf stärker als vorher um sich griff, war Franco mit allen Mitteln bemüht, seine Position zu festigen und sich eine zumindest pseudodemokratische Legitimation zu verschaffen. Im Rahmen dieser Bemühungen ließ er 1947 das »Gesetz über die Nachfolge in der Staatsführung« durch Referendum billigen; mit diesem Gesetz gelangte die institutionelle Grundlegung des politischen Systems des Neuen Staates zum Abschluß. Spanien wurde zur Monarchie erklärt: »Spanien, als politische Einheit, ist ein katholischer, sozialer und repräsentativer Staat, der in Übereinstimmung mit seiner Tradition erklärt, als Königreich verfaßt zu sein.«<sup>11</sup> Die Staatsführung wurde Franco als persönliche, außerordentliche Magistratur mit Ausnahmecharakter übertragen; ihm allein stand das Recht zu, seinen königlichen Nachfolger zu bestimmen.

Zum damaligen Zeitpunkt war das Verhältnis zwischen Franco und Don Juan auf einem Tiefpunkt angelangt. Der Sohn des letzten Königs hatte sich zwar anfangs mit der Bewegung gegen die Republik identifiziert und im Bürgerkrieg General Franco zweimal (umsonst) seine Dienste als Soldat auf der Seite der Aufständischen angeboten; seine Parteinahme bedeutete aber keineswegs Verzicht auf seine dynastischen Rechte. Nach dem Krieg distanzierte sich der Thronprätendent

---

10 Vgl. José María Toquero: *Franco y Don Juan. La oposición monárquica al franquismo*. Barcelona 1989. Zu Recht ist in Rezensionen zu dieser Studie kritisiert worden, daß die Monarchisten allzu einseitig als die Haupt-Opposition gegen Franco dargestellt werden.

11 Zit. nach Peter Cornelius Mayer-Tasch: *Die Verfassungen Europas*. München 1975, S. 551.

immer deutlicher von der personalen Diktatur Francos; wie die meisten Monarchisten begrüßte er die Eliminierung der Republik, wandte sich aber gegen die franquistische Herrschaft. Er setzte sich für die Restauration der traditionellen Monarchie in seiner Person ein.<sup>12</sup>

Genauso deutlich wie die Diktatur Francos lehnte Don Juan 1947 das »Gesetz über die Nachfolge in der Staatsführung« ab, das zwar die Monarchie wiedereinführte, aber den Träger der Krone von allen Entscheidungen ausschloß.<sup>13</sup> Als das Nachfolgesetz mit der überwältigenden Mehrheit von 93% in einer Volksabstimmung – die im Grunde genommen nichts anderes als ein Plebiszit zugunsten Francos darstellte – angenommen worden war und das Regime sich im Windschatten des Kalten Krieges zusehends konsolidierte, begann Don Juan seine Haltung zu ändern und auf eine Kompromißverständigung mit Franco zuzusteuern. Im Sommer 1948 einigten sich Franco und Don Juan darauf, daß dessen Sohn Juan Carlos in Spanien erzogen werden sollte.<sup>14</sup> Bei späteren Gesprächen (1954 und 1960) zwischen den beiden wurden zusätzliche Details des weiteren Ausbildungsweges des Prinzen festgelegt.<sup>15</sup>

Der franquistischen Vorstellung entsprechend ging Juan Carlos zuerst in Madrid und San Sebastián auf die Schule, dann besuchte er die verschiedenen Militärakademien, schließlich hörte er Vorlesungen an der Philosophischen und der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Madrid. Dieser Werdegang entsprach zwar dem Programm Francos; die Lösung der Nachfolgefrage war aber damit keineswegs präjudiziert. 1968 verdichteten sich endlich die Gerüchte, daß eine Entscheidung in der Nachfolgefrage unmittelbar bevorstehe. Am 22. Juli

12 Vgl.: »Der spanische Thronprätendent gegen das Regime Francos«, in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 23.3.1945. Zu Don Juan vgl. die Biographien von Víctor Salmador: *Don Juan de Borbón*. Madrid 1976 und Francisco González Doria: *Don Juan de Borbón. El padre del rey*. Madrid 1990. Von der in den letzten Jahren zahlreich erschienenen Literatur zu Don Juan und seiner wechselvollen Beziehung zu Juan Carlos vgl. auch Rafael Borràs Betriu: *El Rey de los Rojos. Don Juan de Borbón, una figura tergiversada*. Barcelona 1996, der Don Juan als opportunistisch und machtgierig darstellt; als einer von drei Königssöhnen, die nie die Krone erlangten, wird er porträtiert bei Juan Balansó: *Trio de Príncipes*. Barcelona 1995; die Rolle von Don Juans Berater Pedro Sainz Rodríguez wird stark herausgestellt bei Luis María Ansón: *Don Juan*. Barcelona 1994; Sainz Rodríguez selbst hat die politische Geschichte des Lebens von Don Juan zwischen 1941 (dem Thronverzicht Alfons' XIII.) und 1977 (dem Thronverzicht Don Juans) dargestellt in Pedro Sainz Rodríguez: *Un reinado en la sombra*. Barcelona 1993; eine um Don Juans Ehefrau María de Borbón y Orléans zentrierte Familiengeschichte ist Javier González de Vega: *Yo, María de Borbón*. Madrid 1996; eher apologetisch zugunsten von Don Juan ist José María Toquero: *Don Juan de Borbón, el Rey Padre*. Barcelona 1993; anekdotisch, allerdings im Detail gut informiert, ist Ismael Fuente: *Don Juan de Borbón. Hijo de Rey, Padre de Rey, nunca Rey*. Barcelona 1993.

13 Der Text der öffentlichen Zurückweisung des Gesetzes ist das »Manifiesto de Estoril«; vgl. Antonio María Calero: *Estudios de Historia*. Madrid 1988, S. 111f.

14 Zu den Kindheitsjahren von Juan Carlos vgl. Juan Antonio Pérez Mateos: *La infancia desconocida de un rey*. Barcelona 1980; ders.: *El rey que vino del exilio*. Barcelona 1981.

15 Vgl. Pilar Cernuda u.a.: *Todo un Rey*. Madrid 1981, S. 154f.

1969 schließlich verkündete Franco vor den *Cortes*, daß er Prinz Juan Carlos de Borbón y Borbón zu seinem königlichen Nachfolger ernennen wolle. Damit war jene *Operación Lucero* vorerst erfolgreich beendet worden, die der Stellvertretende Regierungschef, Admiral Luis Carrero Blanco, und der Minister für den Entwicklungsplan, das führende Opus Dei-Mitglied Laureano López Rodó, seit Jahren zugunsten des Prinzen betrieben hatten.<sup>16</sup>

Als Franco 1969 Juan Carlos von den *Cortes* als seinen Nachfolger bestätigen ließ, erklärte er vor der Ständekammer: »Ich halte es für notwendig, daran zu erinnern, daß das Königreich, das wir mit der Zustimmung der Nation errichtet haben, der Vergangenheit nichts schuldet; es entsteht aus jenem entscheidenden Akt des 18. Juli [1936], der eine grundlegende historische Tatsache darstellt, die weder Pakte noch Bedingungen zuläßt [...] Die Legitimität bei der Ausübung stellt die Grundlage der zukünftigen Monarchie dar, bei der das Wichtige nicht die Form, sondern der Inhalt ist.«<sup>17</sup> Für Juan Carlos als Thronfolger sprächen, so führte Franco weiter aus, daß er der bourbonischen Dynastie angehöre, den Prinzipien und Institutionen des Regimes gegenüber Treue bewiesen habe, eng mit der spanischen Armee verbunden und in den vorhergehenden zwanzig Jahren auf das hohe Amt vorbereitet worden sei. In der Person von Juan Carlos könnten die Prinzipien der »Nationalen Bewegung« fortgeführt werden; die Kontinuität bleibe gewahrt.

Die *Cortes*-Abgeordneten stimmten sodann (in der ersten öffentlichen und namentlichen Abstimmung seit 30 Jahren) über Francos Vorschlag ab; von den 519 anwesenden Deputierten stimmten 491 mit Ja, 19 mit Nein, 9 enthielten sich der Stimme. Juan Carlos erhielt den neu geschaffenen Titel eines »Prinzen von Spanien«; fortan sollte er als »Königliche Hoheit« behandelt werden, »mit allen Rechten und Pflichten, die seiner hohen Würde zukommen«. Am 23. Juli 1969 fand die feierliche Vereidigung des Prinzen statt. Die Eidesformel lautete: »Ich schwöre Loyalität gegenüber Seiner Exzellenz, dem Staatshaupt, und Treue gegenüber den grundlegenden Prinzipien der Nationalen Bewegung sowie gegenüber den anderen Grundgesetzen des Staates.«<sup>18</sup>

In seiner Annahme-Rede ließ auch Juan Carlos keinen Zweifel daran, wem er die Krone verdankte: »Im vollen Bewußtsein der von mir übernommenen Verantwortung habe ich soeben, als Nachfolger mit königlichem Titel, Seiner Exzellenz dem Staatshaupt, den Prinzipien der Nationalen Bewegung und den Grundge-

16 Zur *Operación Lucero* vgl. Cernuda u.a.: *Todo un Rey* (Anm. 15), S. 147-178; Charles T. Powell: *El piloto del cambio. El Rey, la monarquía y la transición a la democracia*. Barcelona 1991, S. 23-52; Carlos Seco Serrano: *Juan Carlos I., el Rey que reencontró América*. Madrid 1988, S. 58-87; zu Luis Carrero Blanco vgl. die ausführliche Biographie von Javier Tusell: *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*. Madrid 1993.

17 Zit. nach Calero: *Estudios* (Anm. 13), S. 114.

18 Zit. nach Bernecker: *Spaniens Geschichte* (Anm. 7), S. 187.

setzen des Reiches Treue geschworen. An erster Stelle möchte ich betonen, daß ich von Seiner Exzellenz dem Staatschef und Generalissimus Franco die politische Legitimität übernehme, die am 18. Juli 1936 entstanden ist [...].<sup>19</sup>

Die Wiedereinführung der Krone war im Prinzip ein politischer Vorgang; historische Rechte wurden vom Gesetz allenfalls indirekt, etwa in der Form dynastischer Tradition, berücksichtigt. Durch die Wiedereinführung der Krone wurde die Kontinuität des franquistischen Regimes nicht betroffen; im Gegenteil: Die Krone sollte die Verfassungsstruktur vervollständigen und entwickeln, nicht jedoch verändern. Die politische Rechtsgrundlage dieser Kontinuität war die Vereidigung auf die »Grundgesetze« und die Treue gegenüber den grundlegenden Prinzipien der »Nationalen Bewegung«.<sup>20</sup>

Ob Juan Carlos, trotz seiner Designierung, je auf den spanischen Thron gelangen würde, war zum damaligen Zeitpunkt aus mehreren Gründen sehr umstritten. Der legitime Anwärter auf den Thron war ja Juan Carlos' Vater, der im (inzwischen portugiesischen) Exil lebende Chef der spanischen Bourbonendynastie, Don Juan, der seinen Anspruch auf den Thron aufrechterhielt. Er wollte eine parlamentarische und demokratische Monarchie einführen, seine liberalen Überzeugungen ließen ihn für den »Generalissimus« allerdings als ungeeignet erscheinen, eine Monarchie von Francos Gnaden zu begründen. Denn eine einfache Restaurierung der früheren Monarchie war von Anfang an für Franco undenkbar gewesen. Schied Don Juan somit als Kandidat Francos praktisch aus – auch wenn es zwischenzeitlich, etwa 1960, doch so aussah, als akzeptiere Franco den Grafen von Barcelona –, so gab es doch noch die zweite Linie des spanischen Königshauses, die Karlisten, die Franco im Bürgerkrieg ja unterstützt hatten. Zwar sprach sich Franco schon 1955 gegen die Ansprüche der Karlisten aus, die drei Jahre später übrigens Don Juan als Thronprätendenten anerkannten. 1960 jedoch proklamierte eine starke Karlistenfraktion auf ihrer traditionellen Jahresversammlung in Navarra ihre Loyalität zu ihrem eigenen Thronprätendenten, Don Jaime de Borbón. Eine andere Karlistengruppierung wiederum stand hinter Carlos Hugo de Borbón y Parma, der allerdings wegen seines Geburtsortes Paris als Franzose galt und die spanische Nationalität nicht erworben hatte. Schließlich galt auch noch Alfonso de Borbón y Dampierre, ein Enkel von Alfons XIII. und Cousin von Juan Carlos, als weiterer möglicher Thronprätendent. (Er heiratete später, nach erfolgter Designierung von Juan Carlos, eine Enkelin Francos, was die politische Gerüchteküche erneut anheizte.)

19 Zit. nach Calero: *Estudios* (Anm. 13), S. 115.

20 Vgl. hierzu Luis Sánchez Agesta: »Die Entwicklung der spanischen Verfassung in den Jahren 1960-1970«, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. N. F., Bd. 20, 1971, S. 135-168, bes. S. 148f.

An Bewerber für den spanischen Thron fehlte es also nicht. Da Franco sorgfältig eine Entscheidung vermied, rankten sich vielfältige Spekulationen um jeden der Kandidaten. Im Januar 1969 gewährte Juan Carlos, noch bevor er offiziell zum Nachfolger Francos avancierte, der staatlichen Nachrichtenagentur ein vielbeachtetes Interview, in dem er u.a. ausführte: »Wir dürfen nicht vergessen, daß die Re-Instauration des monarchischen Prinzips in Spanien erfolgte, nachdem die Monarchie eine schwere Krise durchlaufen hatte, die ihr definitives Ende hätte bedeuten können. Die politische Situation, die die Re-Instauration des monarchischen Prinzips ermöglicht hat, wurde durch die Zusammenarbeit vieler Monarchisten und das Opfer Hunderttausender spanischer Familien erreicht. Es erscheint logisch, daß diese äußerst treuen Aufrechterhalter dynastischer Prinzipien irgendein Opfer bei ihren Bestrebungen akzeptieren [...] Blicken Sie in die Geschichte: Keine Monarchie ist in rigider Weise und ohne Opfer re-instauriert worden.«<sup>21</sup>

Juan Carlos deutete somit seine Bereitschaft an, unter Umgehung der regulären Erbfolge – das hieß: seines Vaters – sich selbst auf Spaniens Thron berufen zu lassen, während er sich bis dahin immer nur als einen »Verbindungsmann« zwischen seinem Vater und Spanien bezeichnet hatte. Die traditionellen Monarchisten hörten und verstanden die Botschaft: Zum Wohle Spaniens, sagte Juan Carlos, solle sein Vater Don Juan auf den Thron zu seinen Gunsten verzichten. Das war das geforderte »Opfer«. Der von Juan Carlos verwendete Terminus »Re-Instauration« stellte eine sprachliche Neuschöpfung dar, die einen Kompromiß zwischen den legitimistischen Monarchisten, für die nur eine Restauration der Monarchie in Frage kam, und den franquistischen Vorstellungen, die von einer Instauration, also der Einsetzung einer neuen Monarchie ausgingen, ermöglichen sollte.

Die Annahme der franquistischen Nachfolgeordnung durch Juan Carlos führte zu einem Konflikt im bourbonischen Königshaus. Der Prinz rechtfertigte seinem exilierten Vater gegenüber seine Haltung mit dem Argument, nur durch die Annahme der Nachfolge sei die Monarchie in Spanien wiederherzustellen. Erst viele Jahre später sollte Don Juan sich diese Überzeugung zu eigen machen.<sup>22</sup> In den Jahren bis zu Francos Tod war die Beziehung zwischen Don Juan und Juan Carlos öfters gespannt; die dynastische Frage blieb in der Schwebe, wenn auch andererseits vermutet werden darf, daß es zwischen Vater und Sohn im Hinblick auf die Wiederherstellung der Monarchie eine Art »Familienpakt« gab, der bei gleichlautender Zielsetzung eine duale Politik der Rollenverteilung erforderlich machte.<sup>23</sup>

---

21 Zit. nach Cernuda u.a.: *Todo un Rey* (Anm. 15), S. 166f.

22 Vgl. Pedro Sainz Rodríguez: *Un reinado en la sombra*. Barcelona 1981.

23 So die Interpretation von Javier Tusell im Vorwort zu Toquero: *Franco* (Anm. 10), S. 16f.



#### 4. Die staatsrechtliche Stellung des Monarchen in der Übergangsphase (1975-1978)

Nach seiner Designierung zum zukünftigen König von Spanien übernahm Juan Carlos immer häufiger staatliche Funktionen. Im Juli 1971 wurde er zum Stellvertreter Francos im Fall von dessen Erkrankung bestimmt, ein Jahr später seine Nachfolge beim Ableben des Diktators geregelt. In der spanischen Öffentlichkeit wurde der Prinz zwar nicht sehr ernst genommen; kaum jemand glaubte daran, daß er sich längere Zeit auf dem Thron würde halten können. Allmählich aber gewöhnte man sich daran, zumindest für eine Übergangszeit in ihm den Nachfolger des greisen Diktators zu sehen. Im Sommer 1974 übergab der schwer erkrankte Franco zum ersten Mal die Amtsgeschäfte (vorübergehend) an Prinz Juan Carlos. Zum zweiten Mal wurde Juan Carlos am 30. Oktober 1975 von der Regierung Arias Navarro zum amtierenden Staatschef ernannt. In Pressekommentaren hieß es, Franco habe sich bis zuletzt geweigert, auf sein Amt als Staatschef zu verzichten, da er im Amt habe sterben wollen; andererseits habe sich Juan Carlos geweigert, das Amt des Staatschefs wie 1974 nur vorübergehend zu übernehmen und sich erst dazu bereit erklärt, als die Ärzte ihm versichert hatten, daß Franco nicht mehr genesen könne. Bei Francos Tod, am 20. November 1975, trat automatisch, wie vorgesehen, die Nachfolgeregelung in Kraft. Der Regentschaftsrat übernahm die Regierung. Am 22. November wurde Juan Carlos in einer Zeremonie in den *Cortes* vor den Abgeordneten, den Mitgliedern des Rates des Königreichs und zahlreichen Ehrengästen durch den Vorsitzenden des Regentschaftsrates, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, vereidigt und als Juan Carlos I. zum König von Spanien proklamiert. Die Eidesformel lautete: »Ich schwöre bei Gott und über den Evangelien, die Grundgesetze des Königreichs zu erfüllen und für ihre Erfüllung zu sorgen sowie den Prinzipien Loyalität zu bewahren, die der Nationalen Bewegung innewohnen.«

Bei Francos Tod trat vorerst die seit langem vorgesehene »Machtaufteilung« zwischen den verschiedenen staatlichen Stellen in Kraft. Mitte 1973 hatte der Diktator den damaligen »Vizepräsidenten« Luis Carrero Blanco zum Regierungschef ernannt, womit erstmalig die Ämter des Staats- und des Regierungschefs getrennt wurden. Die Bestellung des Admirals zum Ministerpräsidenten war Teil eines sogenannten Demokratisierungsprozesses gewesen, der für die Zeit nach Franco eine Ausbalancierung der Macht vorsah: zwischen König Juan Carlos als Staatschef, dem Ministerpräsidenten und der Regierung, dem Rat des Königreiches als oberstem Beratungsgremium und dem Ständeparlament. Franco selbst hatte Carrero Blanco als seinen »Hausmeister« betrachtet, der die Kontinuität des Regimes und der Regierungsmacht in der Übergangszeit nach seinem Tod wahren sollte. Die Ermordung des Ministerpräsidenten im Dezember 1973 hatte sodann

die Vorbereitungen Francos für seine eigene Nachfolge wieder zunichte gemacht; die Ernennung von Carlos Arias Navarro zum Ministerpräsidenten war nur eine Notlösung.

Juan Carlos übernahm im November 1975 zwar nicht alle von Franco ausgeübten Gewalten; er war aber weit mächtiger als jeder andere Monarch Europas. Die Rede war von einer »eingeschränkten« (im Gegensatz zur absoluten) Monarchie, deren Hauptunterschied zum franquistischen System darin bestand, daß alle Verfügungen der Krone der Gegenzeichnung durch eines der Staatsorgane (Regierung, *Cortes*, Rat des Königreiches) bedurften. Juan Ferrando Badía hat darauf verwiesen, daß die franquistischen Grundgesetze dem neuen Staatsoberhaupt symbolische, exekutive, legislative und judikative Gewalten übertrugen.<sup>24</sup> Symbolische Gewalten hatte der Monarch insofern, als er die nationale Souveränität personifizierte und die höchste Vertretung der Nation darstellte. Außerdem hatte er über die Kontinuität des Staates und der 'Nationalen Bewegung' zu wachen. Des weiteren erhielt der König verfassungsgebende Gewalten, da ohne seine Zustimmung keine Verfassungsreform möglich war, er aber über das Mittel des Referendums sich direkt an das Volk wenden konnte, um eine Reform der Grundgesetze zu initiieren.

Auch die exekutiven Gewalten des Königs waren weitreichend. Er hatte den politischen Apparat unter sich, war für das Funktionieren der wichtigsten Staatseinrichtungen verantwortlich, besorgte die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, ernannte und entließ den Regierungschef und den *Cortes*-Präsidenten. Er durfte den Ministerrat leiten, stand dem 'Rat des Königreiches' vor, ratifizierte völkerrechtliche Verträge und verfügte über Notstandskompetenzen. Im legislativen Bereich sanktionierte der König die Gesetze und überwachte ihr Inkrafttreten; er verfügte über ein suspensives Vetorecht und konnte die Legislaturperiode verlängern. Mit Zustimmung der *Cortes* und der Regierung durfte er außerdem Gesetzesverordnungen erlassen. Schließlich hatte er den Oberbefehl über sämtliche Streitkräfte inne – nicht nur symbolisch, wie in parlamentarischen Monarchien, sondern real.

Staatsrechtlich nahm der neue Monarch somit eine zentrale Stellung ein, die ihm gewissermaßen *ex officio* die Funktion zusprach, den folgenden politischen Prozeß entscheidend zu beeinflussen. Vieles würde darauf ankommen, welche Absichten der König verfolgte und welche Schwerpunkte er setzen würde.

---

24 Vgl. die Systematisierung der königlichen Gewalten in der Übergangsphase bei Juan Ferrando Badía: *Teoría de la instauración monárquica en España*. Madrid 1975, S. 271ff. Vgl. auch Powell: *Piloto* (Anm. 16), S. 127f.

## 5. Die politische Rolle des Königs als »Motor des Wandels«

Beim Tod des Diktators läßt sich das politische System des Franquismus als ein konsolidierter institutioneller Apparat beschreiben, der sich selbst perpetuieren wollte, dessen Hauptglied allerdings – die Krone – weitgehend eine Unbekannte war. Immerhin hatte Juan Carlos wenige Wochen vor Francos Tod über ein Hintergrundinterview in *Newsweek* einige seiner politischen Grundüberzeugungen und Pläne für die nachfranquistische Zeit dargelegt: »Die Regierung wird regieren, und Juan Carlos vertraut darauf, sie beraten sowie ihre Initiativen und Schritte orientieren zu können. Er ist entschlossen, über der Parteipolitik stehend, König aller zu sein [...] Die Wiederherstellung der echten Demokratie ist eines der Ziele, aber Spanien darf keine Mühe scheuen, um Unordnung und Chaos zu vermeiden [...] Er glaubt mehr an die Reform als an die Repression, mehr an die demokratische Evolution als an Revolution. Er beabsichtigt, eine moderne Regierung zu bilden, die die Zukunft Spaniens sichern, nicht die Vergangenheit erhalten will.«<sup>25</sup>

Im Anschluß an seine Vereidigung vor den *Cortes* führte Juan Carlos am 22. November 1975 in der ersten »Botschaft der Krone« (*Mensaje de la Corona*) u.a. aus:<sup>26</sup>

Heute beginnt eine neue Etappe in der Geschichte Spaniens. Diese Etappe, durch die wir zusammen fortschreiten werden, nimmt ihren Ausgangspunkt in Frieden, Arbeit und Wohlfahrt, der Frucht gemeinsamer Anstrengung sowie gemeinsamen und entschlossenen Willens. Die Monarchie wird der getreue Wächter dieser Erbschaft sein und jederzeit versuchen, engsten Kontakt mit dem Volke zu bewahren [...] Die Institution, die ich verkörpere, verbindet alle Spanier miteinander; und heute, in dieser bedeutsamen Stunde, wende ich mich an Euch, da es die Pflicht aller ist, Spanien zu dienen. Laßt uns alle im Geist des Großmuts und der Würde begreifen, daß unsere Zukunft auf der wirklichen nationalen Einigkeit gründen wird [...] Ich möchte ein Mittler sein, ein Wächter der Verfassung und Wortführer der Gerechtigkeit [...] Ich werde die Gesetze schützen und darauf achten, daß sie geschützt werden; ich werde Gerechtigkeit als meinen Leitstern ansehen und wissen, daß der Dienst am Volke jener Auftrag ist, der alle meine Funktionen rechtfertigt [...] Der König wünscht,

25 *Newsweek* v. 3.11.1975, zit. nach Vicente Palacio Atard: *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia*. Madrid 1989, S. 53.

26 *Mundo Hispánico* Nr. 333, 1975, S. 18. Die »Botschaft der Krone« – die in mancherlei Hinsicht dem genau hundert Jahre zuvor von dem ebenfalls restaurierten Bourbonenkönig Alfons XII. verlesenen Sandhurst-Manifest entsprach – dürfte in ihrer endgültigen Formulierung von General Alfonso Armada stammen, dem früheren Lehrer von Juan Carlos und Hauptverschwörer des fehlgeschlagenen Putsches vom 23.2.1981. Ein sprachlicher Vergleich der beiden Texte hat ergeben, daß ganze Sätze aus dem Manifest von 1875 übernommen worden sind. Vgl. Palacio Atard: *Juan Carlos* (Anm. 25), S. 59-61. Zur Redaktion vgl. auch Alfonso Armada: *Al servicio de la corona*. Barcelona 1984, S. 194.

König aller zu sein, und zugleich jedes einzelnen in seiner eigenen Kultur, Geschichte und Tradition [...] Die Krone sieht es als ihre grundsätzliche Verpflichtung an, soziale und wirtschaftliche Rechte anzuerkennen [...] Eine freie und moderne Gesellschaft bedarf der Teilhabe aller an den Entscheidungszentren, den Medien, den unterschiedlichen Ebenen des Erziehungswesens und der Kontrolle des nationalen Wohlstands.

Die Rede ließ allgemein aufhorchen, stellte sie doch – quasi als »Regierungsprogramm« – größere Partizipation der Bürger und eine Demokratisierung in Aussicht. Vorerst änderte sich jedoch gar nichts: Arias Navarro bildete im Dezember 1975 erneut die Regierung, in der allerdings bereits etliche reformwillige Technokraten saßen. Sehr schnell wurde sodann deutlich, daß es Arias Navarro vor allem um eine Verbesserung des bestehenden Systems ging, nicht jedoch um einen radikalen Neuanfang. Im Frühjahr 1976 zeigte sich immer deutlicher, daß eine konsequente Reformpolitik nicht mit diesen Vertretern des alten Regimes durchgeführt werden konnte.

Die Frage, die sich für den König und die politisch Verantwortlichen stellte, lautete: Bruch mit dem Franquismus (wie es die Opposition forderte) oder Kontinuität bei unwesentlichen Korrekturen am System (was die Rechte erstrebte)? Von seinen Beratern nachdrücklich gedrängt, verwarf Juan Carlos den »demokratischen Bruch«, die abrupte Demontage des Franco-Systems; er setzte statt dessen auf den langsamen Wandel, auf das Aushandeln der Reformen, auf den »paktierten Übergang«. Diese Methode – der Versuch, Kontinuität und Wandel zu vereinen – barg zweifellos Risiken, hat sich insgesamt aber bewährt. Der Opposition wurde bald klar, daß sie angesichts der realen politischen Kräfteverhältnisse im Land ihre Maximalforderungen nicht durchsetzen konnte; in realistischer Einschätzung der machtpolitischen Situation, aber auch angesichts der »von oben« eingeleiteten politischen Öffnung des Regimes gab die Opposition die Forderung nach *ruptura* allmählich stillschweigend auf und gab sich mit einem »paktierten« Übergang zufrieden.

Die erste und wichtigste Aufgabe bestand für den neuen König darin, die Krone zu stabilisieren. Nur eine parlamentarische Monarchie konnte die Defizite an Legitimität eliminieren, mit denen er ins Amt gekommen war. Andererseits durfte der Bruch mit der franquistischen Vergangenheit nicht zu abrupt erfolgen, da sonst sowohl die Monarchie als auch der Demokratisierungsprozeß akuter Gefährdung ausgesetzt worden wären. Die Rolle des Königs muß somit in einem Zwei-Phasen-Modell untersucht werden: Zuerst ging es um die Konsolidierung

der Krone, danach um die Stabilisierung der Demokratie.<sup>27</sup> Bei der Durchsetzung dieser Strategie spielte der Monarch selbst eine entscheidende Rolle.

Die Schwierigkeiten einer Konsolidierung der monarchischen Ordnung bestanden nach 1975 vor allem in der politischen Identifizierung zwischen restaurierter Monarchie und franquistischem Regime sowie in der früher engen persönlichen Beziehung zwischen Franco und König Juan Carlos. Letztere ging auf das von Franco entworfene Erziehungs- und Ausbildungsprogramm des Prinzen zurück; in den letzten Jahren des Regimes hatte der Bourbonensprößling auch immer häufiger staatliche Repräsentationsaufgaben übernommen, so daß er nach außen hin als Werkzeug Francos und Vertreter der Diktatur erschien. Dieses Bild mußte korrigiert werden. Betrachtet man im nachhinein die Strategie des Königs, so lassen sich klar drei Schwerpunkte feststellen: Der eine war personalpolitischer Art, der andere hatte die Unterstützung der Eliten, der dritte die des Volkes zum Ziel. Diese drei Aspekte sollen kurz erörtert werden:

A) Vom ersten Augenblick an war der Monarch bestrebt, reformwillige Politiker zu ernennen, denen er die politische Implementierung des Demokratisierungsprozesses übertragen konnte. In einem ersten Fall kam ihm der zeitliche Zufall zu Hilfe. Am 26. November 1975 endete die Amtszeit des *Cortes*-Präsidenten Alejandro Rodríguez de Valcárcel. Gegen Widerstände und Verhinderungsversuche konnte Juan Carlos wenige Tage später die Ernennung seines früheren Lehrers und Vertrauten Torcuato Fernández Miranda zum *Cortes*-Präsidenten und Vorsitzenden des »Rates des Königreiches« durchsetzen. Diese Ernennung sollte für die weitere Entwicklung des Demokratisierungsprozesses von großer Bedeutung sein.

Schwieriger war der »Fall« Arias Navarro zu lösen, dessen Ablösung sich für eine konsequente Reformpolitik immer deutlicher als unausweichlich herausstellte. Als allen reformbereiten Beobachtern klar geworden war, daß Arias Navarro zu keinen substantiellen Reformen bereit war, ergriff im Frühjahr 1976 der Monarch die Initiative. Er nahm Kontakt mit der in der »Demokratischen Koordination« zusammengeschlossenen Opposition auf; auch der Vater des Königs sprach mit den oppositionellen Kräften über eine Fortentwicklung des Regimes. Im April kamen führende sozial- und christdemokratische Politiker zu einem Gespräch in den königlichen Zarzuela-Palast. Am meisten Aufsehen erregte allerdings in jenem Monat ein Artikel in der US-Zeitschrift *Newsweek*, dessen Inhalt unmittelbar auf Aussagen des Königs zurückging.<sup>28</sup> Darin wurde Arias Navarro als »unmitigated disaster« bezeichnet; der Regierungschef sei reformunfähig, trete nur als Vorkämpfer des extrem reaktionären »Bunkers« auf und polarisiere die spanische

27 Nach Carlos Huneeus: *Consolidación de la democracia y legitimación de partes del sistema político: El Rey*. MS 1982 (Bad Homburg).

28 Vgl. Cernuda u.a.: *Todo un Rey* (Anm. 15), S. 182f.; *Cambio 16* v. 26.11.1990, S. 95.

Gesellschaft. Juan Carlos war – auch auf dringendes Anraten seines Vaters hin – entschlossen, sich so schnell wie möglich Arias Navarros zu entledigen. In seiner bedeutenden Rede vor dem US-Kongreß bekannte sich der König erneut zu demokratischen Prinzipien, zu Rechtsstaatlichkeit und sozialem Frieden.

Nach der Rückkehr von seiner erfolgreichen US-Reise provozierte Juan Carlos eine Regierungskrise und nötigte Arias Navarro zum Rücktritt, nachdem seit Wochen die Kritik am zögernden Fortgang der notwendigen Reformen aus den unterschiedlichsten Kreisen der Öffentlichkeit zugenommen hatte. Aus der ihm vom Kronrat vorgelegten Liste von drei möglichen Nachfolgern berief der König den bisherigen Generalsekretär der »Nationalen Bewegung« im Kabinettsrang, den erst 43jährigen Adolfo Suárez, zum bis dahin jüngsten Premier in der spanischen Geschichte. Der König selbst hatte die Aufnahme von Suárez in den Dreiervorschlag durchgesetzt. Die Ernennung des neuen Premiers stieß bei der demokratischen Opposition auf erhebliche Skepsis, ging Suárez doch eindeutig aus dem franquistischen System hervor. Juan Carlos war jedoch von der Reformbereitschaft des jungen Politikers überzeugt; der Monarch wollte die entscheidenden Schritte in die Demokratie mit einem ungefähr Gleichaltrigen wagen, der durch sein Wirken im alten Regime noch nicht allzusehr belastet war.

Mit Fernández Miranda als Cortes-Präsidenten und Suárez als Regierungschef hatte der König zwei äußerst geschickte Politiker – die bereit waren, demokratieorientiert mit ihm zusammenzuarbeiten – in entscheidende Positionen gebracht. Bereits im August 1976 erfolgte, im Zusammenhang mit einer Regierungskrise, eine weitere wichtige personalpolitische Entscheidung. Verteidigungsminister Fernando Santiago y Díaz de Menvívil trat aus Protest gegen den eingeschlagenen Demokratisierungskurs zurück. Die im Militär einsetzende Unruhe konnte durch die Ernennung des liberalen Generals Manuel Gutiérrez Mellado zum Stellvertretenden Ministerpräsidenten beigelegt werden. Die von der gesamten demokratischen Opposition begrüßte Ernennung sollte dem Demokratisierungsprozeß der folgenden Jahre äußerst nützlich sein.<sup>29</sup>

B) Sollte der eingeschlagene Reformkurs erfolgreich fortgesetzt werden, so bedurfte er der Absicherung und Unterstützung durch die Eliten. Am 22. November 1975 hatte der König nicht nur eine Botschaft an das spanische Volk gerichtet, sondern zugleich auch an das Militär. In diesem Tagesbefehl betonte er die Dis-

29 Zu Fernández Miranda und Gutiérrez Mellado ist inzwischen viel Literatur erschienen. Was die Rolle des Parlamentspräsidenten (und Lehrers von Juan Carlos) betrifft, vgl. vor allem die auf seinem Nachlaß beruhende Darstellung seiner Tochter und seines Neffen Pilar Fernández-Miranda Lozana / Alfonso Fernández-Miranda Campoamor: *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*. Barcelona 1995. Zur Rolle Gutiérrez Mellados im Hinblick auf die Integration des Militärs in das entstehende demokratische System vgl. die lobenden Nachrufe vom 16.12.1995: »Murió Gutiérrez Mellado, el general de la transición.« In: *ABC* vom 16.12.1995.

ziplin, brachte seine Hoffnung auf Unterstützung durch die Streitkräfte zum Ausdruck und erinnerte sie an ihre verfassungsmäßig festgelegten Pflichten. Zum damaligen Zeitpunkt konnte der König der Loyalität der Streitkräfte sicher sein;<sup>30</sup> die Saharakrise der vorhergehenden Wochen hatte Juan Carlos und das Heer einander angenähert.

Die von Juan Carlos benötigte Hilfe und Unterstützung »von oben« mußte vor allem von den Militäreliten kommen, deren institutionelle Bedeutung im Franquismus und in der Phase der *transición* kaum überschätzt werden kann und deren vollständige Integration in das politische System für die Stabilisierung der Demokratie entscheidend war. Juan Carlos war sich dessen völlig bewußt; entsprechend intensiv und regelmäßig waren seine Kontakte mit den Streitkräften. Er selbst war und fühlte als Soldat; seine Beziehungen zu den Militärs, die ihn als einen der ihren akzeptierten, waren und sind enger als die Francos mit seinen Generalskollegen. Der König suchte vor allem über das Mittel der regelmäßig stattfindenden Militäraudienzen den Kontakt mit den Streitkräften. Der weitaus größte Teil seiner Gesprächspartner waren Generäle und höhere Offiziere des Landheeres – ein Faktor, der bei dem Putschversuch vom 23. Februar 1981 bedeutsam werden sollte.

C) Neben die Unterstützung des Reformkurses durch die Eliten trat das Erfordernis, für den eingeschlagenen Kurs die Billigung durch »das Volk« zu erhalten. Wollte Juan Carlos Glaubwürdigkeit in der breiten Masse der Bevölkerung erringen, so mußte er schnell Fortschritte auf dem Weg der Demokratisierung vorweisen. Ein erster Testfall für die Glaubwürdigkeit des Monarchen war 1976/77 die Gewährung einer Amnestie, die von der (noch illegalen) Opposition ungeduldig gefordert wurde.<sup>31</sup> Das erste Amnestiedekret war noch äußerst zaghaft angelegt und wurde von den reformfreundigen Kräften mit Enttäuschung aufgenommen. Im Juli 1976 wurde sodann eine umfassende Generalamnestie angekündigt; der Gnadenakt war gewissermaßen der Preis der herrschenden Elite für das proklamierte

30 Zum Tagesbefehl vom 22.11.1975 vgl. Mario Hernández Sánchez-Barba: »La Corona y las Fuerzas Armadas«, in: *Las Fuerzas Armadas Españolas. Historia social e institucional*. Bd. 8, Madrid 1986, S. 94f. Zur Rolle des Militärs in der *transición* vgl. die Sondernummer 36/1986 der *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* »El papel de las Fuerzas Armadas en la transición española« (Koordination: Julio Busquets); sowie Joaquín Romero Maura: »After Franco, Franquismo?: The Armed Forces, The Crown and Democracy«, in: *Government and Opposition* 11, 1, 1976, S. 35-64. In der Studie von Fernando Rodrigo: *El camino hacia la democracia. Militares y política en la transición española*. Madrid (Universidad Complutense) 1989 wird darauf verwiesen, daß die Militärs 1975 zwar erheblichen Einfluß hatten, aber weder über eine klare Doktrin noch über eindeutige Führer verfügten. Ausgezeichnet ist die neuere Studie von Felipe Agüero: *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid 1995, aus der deutlich die ausgesprochen demokratieskeptische Haltung der spanischen Militärs in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre hervorgeht.

31 Vgl. Volker Mauersberger: »Amnestie statt Abrechnung«, in: *Die Zeit* v. 4.5.1990, S. 5.



politische Ziel: die nationale Versöhnung Spaniens, die Herstellung des inneren Friedens. Begnadigt werden sollten alle Mitglieder der inhaftierten Opposition, die nicht das Leben von Personen gefährdet hatten. Wegen der Schwierigkeit der Einordnung der Inhaftierten erweiterte der dritte königliche Amnestie-Erlaß vom März 1977 den strafrechtlichen Gnadenakt auf alle Handlungen mit »politischer Absicht« – eine Art Generalpardon für die Vergangenheit.

Beim Versuch, Legitimierung »von unten« zu erhalten, läßt sich des weiteren auf die zahlreichen »Antrittsbesuche« verweisen, die der König seit Februar 1976 in die verschiedenen spanischen Regionen unternahm. Zu den mit diesen Reisen verfolgten Absichten dürfte der Wunsch gehört haben, die starre Regierung Arias Navarro / Fraga Iribarne zu einer intensiveren Reformpolitik zu bewegen. Das Königspaar (das zumeist zusammen<sup>32</sup> auftrat) suchte eine massive Mobilisierung der Bevölkerung zu erreichen und diese auf eine Unterstützung der Krone hinzuorientieren, während die Regierung derartige Reisen auf Kontakte mit Behörden und einen kleinen Kreis auserwählter Honoratioren beschränkt wissen wollte.<sup>33</sup> Juan Carlos durchbrach demgegenüber das vorgesehene Protokoll, mischte sich unter die Bevölkerung, wich vom vorgesehenen Redetext ab und beschloß seine ersten öffentlichen Auftritte in Katalonien (im Februar 1976) auf katalanisch, womit er indirekt die kulturellen und sprachlichen Autonomieforderungen der katalanistischen Opposition unterstützte. In Andalusien sprach er direkt die sozioökonomischen Probleme der von einer heftigen Wirtschaftskrise geschüttelten Region an, und im Baskenland überstand er (im Februar 1981) würdevoll eine spannungsgeladene Situation, als Mitglieder der extremistischen Partei *Herri Batasuna* den offiziellen Akt in Gernika störten.<sup>34</sup>

Der wohl wichtigste Aspekt, durch den der Monarch Glaubwürdigkeit »von unten« erringen konnte, lag aber nicht im juristischen Sektor – etwa durch Gnadenenerlasse – oder im symbolischen Bereich – zum Beispiel in der Verwendung des Katalanischen –, sondern in seinem konkreten politischen Verhalten im Demokratisierungsprozeß. Sehr schnell wurde einer breiteren Öffentlichkeit klar, daß der König der eigentliche »Motor des Wandels« – wie ihn Außenminister José María de Areilza genannt hat – war und hinter vielen der weitreichenden Reformmaßnahmen stand. Er tolerierte demokratische, das heißt oppositionelle Organisationen in der ersten Phase nach 1975, als sie noch nicht legalisiert waren; er setzte sich, neben Adolfo Suárez, im Herbst 1976 nachdrücklich für die

32 Auf die Rolle von Königin Sophie wird im vorliegenden Beitrag nicht näher eingegangen. Sie wird ausführlich in den verschiedenen Biographien des Monarchen berücksichtigt. Vgl. auch José Luis Herrera: *Doña Sofía*. Madrid 1984; Françoise Laot: *Juan Carlos und Sofía*. München 1988.

33 Joaquín Bardavío: *Los silencios del Rey*. Madrid 1979, S. 168f.

34 José Oneto: *Los últimos días de un presidente*. Barcelona 1981, S. 55.

Verabschiedung des entscheidenden »Gesetzes über die politische Reform« ein, durch das der politische Weg zu einer Eliminierung der franquistischen Strukturen geebnet wurde; er sicherte den Reformprozeß gegen politische Interventionen des Militärs ab – beispielsweise nach der Legalisierung der Kommunistischen Partei in der Karwoche 1977, als er die Militärs beruhigte und ihre heftige Kritik an dieser Entscheidung dämpfte; er warb zwar vorsichtig, aber entschieden – wo immer er konnte – für den Reformkurs; er verstand es, auch im Ausland ein neues Bild Spaniens zu vermitteln, so daß auf internationaler Ebene der Glaube an die demokratischen Absichten der neuen spanischen Führung wuchs.

## 6. Zur Legitimationsproblematik

Die politischen Handlungen des Monarchen waren auf den Erwerb von Legitimität ausgerichtet. Dabei mußten die Legitimierungsversuche der Krone auf zwei Ebenen verlaufen: Zum einen waren sie auf die Basis hinorientiert, um der Monarchie Anhänger im Volk zu verschaffen, zum anderen auf die politischen und militärischen Eliten, die aus dem Franquismus stammten und die Schlüsselpositionen im Staat innehatten. Seine erste »Botschaft der Krone« begann Juan Carlos, unmittelbar nach seiner Vereidigung als König, mit den Worten: »Als König von Spanien – diesen Titel zu tragen berechtigen mich die historische Tradition, die Grundgesetze des Königreiches und der legitime Auftrag der Spanier – ist es für mich eine Ehre, die erste Botschaft der Krone, die aus dem Tiefsten meines Herzens kommt, an Euch zu richten.«<sup>35</sup> Von den drei angesprochenen Legitimierungstypen – nach den Kriterien Max Webers: der traditionellen, der legalen und der charismatischen<sup>36</sup> – verfügte Juan Carlos zum damaligen Zeitpunkt (entgegen eigener Aussage) eigentlich nur über die legale Legitimation. Er war in Übereinstimmung mit den »Grundgesetzen des Königreiches«, das heißt aufgrund der franquistischen Nachfolgeregelung, König geworden. Damit hatte er aber allenfalls für einige Sektoren des alten Regimes eine Legitimitätsgrundlage; in der Terminologie von Giuseppe Di Palma läßt sich für den Anfang seiner Regierungszeit nur von einer rückwärtsgerichteten (»backward«) Legitimität sprechen.<sup>37</sup>

In seiner Thronrede vom 22. November 1975 bezeichnete Juan Carlos die Annahme der Krone als eine Pflicht; die explizite Erwähnung seines Vaters in diesem Zusammenhang kann als Hinweis auf die problematische dynastische Legiti-

35 Text: *Mundo Hispánico* Nr. 333, 1975, S. 18.

36 Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen 1980 (Erstveröffentlichung 1922).

37 Giuseppe Di Palma: »Founding Coalitions in Southern Europe: Legitimacy and Hegemony«, in: *Government and Opposition* 15, 1980, S. 162-189; ders.: »Government Performance: An Issue and Three Cases in Search of Theory«, in: Geoffrey Pridham (Hg.): *The New Mediterranean Democracies*. London 1984, S. 172-187.

mierung verstanden werden: »Diese Norm [der Pflichterfüllung] lehrte mich mein Vater von Kind auf, und sie war eine Konstante meiner Familie, die Spanien mit all ihren Kräften dienen wollte.« Für überzeugte Monarchisten entbehrte der König der dynastischen, das heißt der traditionellen Legitimität, die nach wie vor bei seinem Vater lag.

Innerdynastisch gab es zum damaligen Zeitpunkt aber bereits keine Schwierigkeiten mehr, was die Frage der Nachfolge betraf. Offensichtlich hat sich nämlich Don Juan schon kurz nach Juan Carlos' Proklamation zum König in einer vertraulichen Botschaft (»Operation Dädalus«) an seinen Sohn gewandt und ihm die historischen Rechte der Dynastie übertragen; die öffentliche Bekanntmachung dieser Übertragung sollte einem geeigneten Zeitpunkt vorbehalten bleiben.<sup>38</sup> Durch dieses Verhalten verhinderte der König-Vater eine von vielen Monarchisten befürchtete dynastische Dualität. Einen Monat vor den ersten, für Juni 1977 angesetzten demokratischen Parlamentswahlen verzichtete sodann Don Juan am 14. Mai 1977, in Anwesenheit der königlichen Familie und des Notars des Reiches, auf seinen Thronanspruch.<sup>39</sup>

Nachdem die Monarchie in der Person meines Sohnes und Erben Don Juan Carlos eingesetzt und konsolidiert ist, der in der ersten Phase seiner Regierungszeit die deutlich geäußerte Billigung des Volkes erfahren hat und der auf internationaler Ebene dem Vaterland neue Wege öffnet, halte ich den Augenblick für gekommen, ihm das historische Legat, das ich geerbt habe, zu übergeben; dementsprechend biete ich meinem Vaterland den Verzicht auf die historischen Rechte an der spanischen Monarchie an, auf seine Titel, Privilegien und auf den Vorstand in der königlichen Familie und im königlichen Haus Spaniens, die ich alle von meinem Vater, König Alfons XIII., erhalten habe; für mich möchte ich den Titel Graf von Barcelona behalten und, wie bisher, weiterführen. Aufgrund dieses meines Verzichtes folgt mit allen dynastischen Rechten als König von Spanien auf meinen Vater, König Alfons XIII., mein Sohn und Erbe König Juan Carlos I.

Die durch den Thronverzicht seines Vaters erlangte historisch-dynastische Legitimität ermöglichte es dem König, an die monarchische Tradition Spaniens anzuknüpfen und das Merkmal einer franquistisch »instaurierten« Monarchie zugunsten der Restauration der Monarchie abzuschütteln. In diesem Zusammenhang ist von Interesse, daß in der Verfassungskommission des Senats auf Initiative des baskischen Senators Satrustegui dem Satz: »Die Krone Spaniens ist erblich in der Linie der Nachfolger S. M. Don Juan Carlos I. von Borbón« der Zusatz hinzugefügt wurde: »des legitimen Erben der historischen Dynastie«. (Dies ist der end-

38 Antonio Fontán: *Las claves de la transición (1975-1985)*. Madrid 1985; José María Areilza: *Diario de un ministro de la monarquía*. Barcelona 1977.

39 Zit. nach Calero: *Estudios* (Anm. 13), S. 120.

gültige Wortlaut von Art. 57, 1 der Verfassung.) Durch diesen Zusatz wurde Juan Carlos als legitimer Erbe der historischen Dynastie anerkannt (der Verzicht seines Vaters war schon vorher ausgesprochen worden) und die franquistische Genese der Monarchie eliminiert. Der Verzicht auf die franquistische Legitimation bedeutet zugleich den Rückgriff auf die historisch-traditionale Legitimation. Dieser Rückgriff wiederum stellte insofern eine Einschränkung der Verfassungsgebenden Versammlung dar, als die Monarchie ein eigenes Recht erhielt, von dem die Verfassungsväter als gegeben auszugehen hatten.<sup>40</sup>

Von entscheidender Bedeutung war aber letztlich weder die aus dem Franquismus stammende noch die dynastische, sondern die demokratisch-charismatische Legitimation der Monarchie durch die politische Rolle, die Juan Carlos im Demokratisierungsprozeß spielte. Von den verschiedenen Möglichkeiten, seine Herrschaft zu legitimieren, wählten Juan Carlos und seine Berater daher zu Recht die demokratisch-charismatische, da dieser Legitimierungstyp die schnellsten Erfolge versprach, nachdem ja die legal-rationale und die traditionale Legitimierung aus historischen Gründen – wegen der strukturellen Schwäche der spanischen Monarchie im 19. und 20. Jahrhundert, den dynastischen Auseinandersetzungen im Königshaus, der demokratischen Defizite in der Restaurationsära und während der Diktatur Primo de Riveras – nicht primär oder allenfalls im Hinblick auf einige Sektoren des alten Regimes in Frage kamen. Die Legitimierungsstrategie entspricht dem, was Max Weber das Amtsscharisma nennt; von der Krone sollte das Charisma dann auf den Amtsinhaber zurückwirken.

Die politische Strategie von Juan Carlos ist ganz im Sinne dieser »vorwärtsgerichteten« Legitimation (Giuseppe Di Palma) zu verstehen. Die einzelnen Reformmaßnahmen bedeuteten den schrittweisen Erwerb demokratischer Legitimität. In den Jahren bis zur endgültigen Konsolidierung der Demokratie (1982) trat der König als Protektor – und häufig auch als Antriebskraft – des rapiden Transformationsprozesses auf. In diesem Bereich liegt sicher ein persönliches Verdienst des Monarchen. Unabhängig davon ist aber zugleich auf die Bedeutung der Krone im Institutionengefüge des Staates zu verweisen; ihr war durch die franquistischen Gesetze eine herausragende Rolle für die Zeit nach Francos Tod eingeräumt worden. (Den Verfassungsvätern blieb deswegen auch nicht viel anderes übrig als die Monarchie als Staatsform anzuerkennen; es ging im verfassungsgebenden Prozeß nicht darum, die Monarchie zu etablieren.)

Zweifellos war die für die meisten Spanier wichtigste Form von Legitimität diejenige, die auf der Leistung Juan Carlos' als »Pilot des Wandels« (Charles T. Powell) und sichtbares Haupt der neuen Demokratie beruhte. Durch die Füh-

40 Vgl. Antonio Bar Cendón: »La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado Español según la Constitución de 1978«, in: Manuel Ramírez (Hg.): *Estudios sobre la Constitución Española*. Madrid 1979, S. 193-215, Zit. S. 202f.

rungsfunktion im Übergang zur Demokratie gewann der Monarch die Unterstützung vieler, die gegenüber Franco in Opposition gestanden hatten, auch der Republikaner<sup>41</sup> und selbst der Kommunistischen Partei. Die Zustimmung zur Verfassung im Jahr 1978 durch eine überwältigende Mehrheit bedeutete zugleich die Zustimmung zur parlamentarischen Monarchie, die damit demokratisch legitimiert war.

Auf der Grundlage von Meinungsumfragen aus dem Jahr 1978 hat Juan José Linz die damalige Akzeptanz des Königs untersucht.<sup>42</sup> Lediglich 9,3% der unterschiedenen Antifranquisten lehnten auch die Leistungen des Königs ab, während 40,3% seine Leistungen als »gut« bzw. »sehr gut« bezeichneten. Von der Minderheit, die Franco (noch 1978) total akzeptierte, lehnten 6,8% Juan Carlos ab, während 70,3% ihre Zustimmung zum König gaben. Aus diesen Angaben läßt sich schließen, daß Juan Carlos die Annahme der neuen Demokratie durch jene ermöglichte (oder zumindest erleichterte), die ihr am mißtrauischsten gegenüberstanden.

1978 war der Monarch von der großen Mehrheit jener, die dem franquistischen Regime gegenüber eine gemäßigte Haltung eingenommen hatten, akzeptiert worden; das gleiche gilt für eine große Anzahl jener, die dem früheren Regime in größter Opposition gegenübergestanden hatten. Für jene erste, kritische Übergangsphase in die Demokratie lautet das Fazit von Linz: »Wenn man das Meinungsbild innerhalb der Bevölkerung betrachtet, so kann der König durch sein Eintreten für die Demokratie nicht viel Unterstützung verlieren, sondern nur seine Unterstützung durch das Volk verstärken und in diesem Prozeß die Monarchie festigen. Die formale Legitimation, die ihm aus der Instauration der Monarchie durch Franco zugeflossen ist, war ein Beitrag zum glatten Übergang zur Demokratie; die Legitimierung der Institution als solcher hängt aber letztlich von den Antifranquisten ab. Ihre Unterstützung ist es, die ihn zum König aller Spanier macht.«<sup>43</sup>

Im Jahrzehnt, das auf diese Umfrage folgte, wurde Juan Carlos zu eben diesem König aller Spanier. Die Akzeptanz des Königs hat über die Jahre hinweg zugenommen. Der Aussage: »Ohne die Anwesenheit und die Handlungen des Königs wäre der Übergang in die Demokratie nicht möglich gewesen« stimmten 1983 rund 64% und 1985 sogar 67% der Befragten zu; zwischen 80% und 89% stimmten mit der Meinung überein, daß der König die Zuneigung auch jener Spanier erhalten habe, die die Monarchie nicht befürworteten.<sup>44</sup>

41 Darauf ist der Titel des Buches von Nourry zurückzuführen. Philippe Nourry: *Juan Carlos, un roi pour les républicains*. Paris 1986; Vgl. auch Charles T. Powell: *Juan Carlos of Spain. Self-Made Monarch*. London 1996.

42 Zum folgenden vgl. Juan J. Linz: »Das Erbe Francos und die Demokratie«, in: Waldmann / Bernecker / López-Casero: *Sozialer Wandel* (Anm. 5), S. 371-391.

43 Ebd., S. 391.

44 Linz: *Innovative leadership* (Anm. 3).

Weitgehende Übereinstimmung besteht darüber, daß sich der König durch sein Verhalten beim Putschversuch vom 23. Februar 1981 den Respekt der Demokraten erworben hat: Ganze 86% der Befragten äußerten sich anerkennend zur Rolle des Königs in jener krisenhaften Situation. Der während des gesamten Abends – als Regierung und Parlament von den Putschisten als Geiseln gehalten wurden und große Teile des Militärs nur auf den Einsatzbefehl zum Losschlagen warteten – nicht in der Öffentlichkeit auftretende König arbeitete in jenen Stunden für die Rettung der parlamentarischen Demokratie in Spanien.<sup>45</sup> Er telefonierte mit den Generalkapitänen, den Oberkommandierenden der elf Militärregionen, um zu verhindern, daß sie sich dem Putsch anschlossen; er lehnte – beraten von seinem Generalsekretär, General Sabino Fernández Campo – die Forderung des Generalstabs der Gesamtstreitkräfte ab, die Regierung zu übernehmen; statt dessen ließ er eine Notregierung aus Staatssekretären unter der Führung des Polizeiexperten Francisco Laina bilden. Mit Hilfe des loyal gebliebenen Oberkommandierenden der Panzerdivision Brunete, General José Juste, gelang es dem König, das Vorücken der schlagkräftigen Division auf Madrid zu verhindern.<sup>46</sup>

Im Winter 1989/90 vertraten, bei einer repräsentativen Umfrage, 74% der Spanier die Meinung, der Monarch habe eine Rolle von grundlegender Bedeutung für das Funktionieren der Demokratie in Spanien inne; genauso viele meinten, der Staatschef sei weiterhin als Schiedsrichter und Moderator des demokratischen Systems wichtig. 82% zeigten sich gar überzeugt davon, daß der König erheblich zur Stabilität der Demokratie beigetragen habe.<sup>47</sup> Insgesamt läßt das Umfrageergebnis erkennen, daß die Person des Monarchen in der spanischen Öffentlichkeit

45 Bis heute halten sich in der spanischen Öffentlichkeit Gerüchte und Verdächtigungen, denen zufolge der König zwischen 18.30 Uhr (23.2.1981) bis zu seinem kurzen Fernsehauftritt in den frühen Morgenstunden des 24.2.1981 angeblich unentschieden war und die Möglichkeit eines Zusammengehens mit den Putschisten sondierte. Insbesondere wird vermutet, General Armada – langjähriger Lehrer und Vertrauter von Juan Carlos – hätte einen derartigen Putschversuch nie ohne Kenntnis und Billigung des Königs unternommen. Vgl. hierzu auch John Hooper: *Los españoles de hoy*. Madrid 1987, S. 58.

46 Inzwischen liegen mehrere Untersuchungen über den mißlungenen Putsch vor. José Oneto: *Los últimos días de un presidente*. Barcelona 1982; ders.: *La noche de Tejero*. Barcelona 1981; ders.: *La verdad sobre el caso Tejero*. Barcelona 1982; Julio Busquets u.a.: *El golpe. Anatomía y claves del asalto al Congreso*. Barcelona 1981; Pilar Urbano: *Con la ventila... Yo indagué el 23 F*. Madrid 1982; vgl. auch die Memoiren von Leopoldo Calvo Sotelo: *Memoria viva de la transición*. Madrid 1990. Neueste Untersuchungen haben deutlich gemacht, daß die Gefahr eines Erfolges der Putschisten weit größer war als damals angenommen. Die meisten Generalkapitäne verhielten sich »unentschieden« und warteten den Ausgang des Putschversuches ab, ohne sich klar für die Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Legalität auszusprechen. Vgl. *El País* v. 17.2.1991 (Beilage), S. 1-4; v. 18.2.1991, S. 22; v. 19.2.1991, S. 20f.; v. 20.2.1991, S. 20f.; v. 21.2.1991, S. 20f. Zu Fernández Campo, dem Generalsekretär (1978-1990) und Chef (1990-1992) des königlichen Privatbüros, sowie zu seiner wichtigen Rolle beim Putschversuch von 1981 vgl. Manuel Soriano: *Sabino Fernández Campo. La sombra del Rey*. Madrid 1995.

47 Centro de Investigaciones Sociológicas: *Los españoles ante la Constitución y las instituciones democráticas: 11 años de Constitución (1978-1989)*. Madrid 1990 (= Estudios y Encuestas Nr. 23); vgl. auch einige Ergebnisse der Umfrage in *El País* v. 22.9.1990, S. 14.

ein viel größeres Ansehen als die Institution der Monarchie genießt. Immerhin hielten 42% der Befragten die Monarchie für »etwas längst Überholtes«, während 77% die Meinung vertraten, der König habe bewiesen, daß die Monarchie sich ändern und den heutigen Erfordernissen der spanischen Gesellschaft anpassen könne. 84% zeigten sich davon überzeugt, daß sich der König durch sein Verhalten während des Staatsstreichversuchs von 1981 den Respekt der spanischen Demokraten erworben habe. Schon aus Anlaß seines 50. Geburtstags im Januar 1988 hatten alle Zeitungen des Landes überschwenglich die politische Rolle des Staatsoberhauptes gewürdigt, auf die gelungene Integration des politisch zuvor gespaltenen spanischen Volkes hingewiesen und seine große Popularität betont. Die führende Zeitung des Landes, *El País*, nannte ihn eine der wenigen Figuren des öffentlichen Lebens, die auf einmütige Anerkennung stöße.

Die »duale« Strategie von Juan Carlos ist damit aufgegangen: Ihm ist es gelungen, in einer Kombination von rückwärts- und vorwärtsgerichteter Legitimation die Monarchie sowohl bei den aus dem alten Regime stammenden Eliten als auch in breiten Schichten des Volkes zu verankern. Damit konnte zugleich die Demokratie durchgesetzt und schließlich stabilisiert werden. Im Verlauf dieses Prozesses wurde zwar die Akzeptanz des Königs unter den Spaniern ständig vergrößert; seine reale Machtposition wurde dabei allerdings beschnitten und schließlich in der (heute gültigen) Verfassung von 1978 festgeschrieben.

## 7. König und Monarchie in der Verfassung

Die Ausarbeitung der Verfassung begann nach der Konstituierung der ersten frei gewählten *Cortes* von 1977, die verfassungsgebenden Charakter hatten. Dem Verfassungsrechtler Pedro Cruz Villalón zufolge kam im Prozeß des Übergangs von der verfassungsgebenden Gewalt zu den verfaßten Gewalten dem König aus Gründen der personellen Identität die komplexeste Stellung zu,<sup>48</sup> da Juan Carlos diejenige Person war, die seit der Thronbesteigung – welche im Einklang mit der franquistischen Legalität erfolgt war – der eigentliche Impulsgeber für den Prozeß des politischen Wandels war, der schließlich zur Verfassung von 1978 führte. Als Staatsoberhaupt unterstützte er aktiv die Strategie der »politischen Reform«, setzte einen neuen Ministerpräsidenten ein und ernannte nach freiem Ermessen 20% der Mitglieder des Oberhauses. Bei der königlichen Verkündung der neuen Verfassung wurde sodann bewußt jeder Ausdruck vermieden, der die Verfassung als »paktiert« hätte erscheinen lassen können; der König hatte sich auf ihre Ausfertigung zu beschränken.

---

48 Vgl. Pedro Cruz Villalón: »Zehn Jahre spanische Verfassung«, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 37, 1988, S. 90f.



In den parlamentarischen Debatten des Verfassungsentwurfs war es nicht so sehr um die klassischen Staatsform-Alternativen Monarchie oder Republik, sondern vielmehr um die Legitimation der neuen Verfassungs-Monarchie gegangen. Die Regierungspartei »Union des Demokratischen Zentrums« und die rechtskonservative »Volksallianz« erblickten die Berechtigung der Monarchie zum einen in der Geschichte; die Monarchie wurde als traditionelle Form des spanischen Staates bezeichnet. Zum anderen galt ihnen die Monarchie, ganz aktualitätsbezogen, als die geeignetste Form zur Organisation des Staates, wobei die politische Rolle des Monarchen in der vorhergehenden Phase (seit 1975) ein wichtiges Argument darstellte. Letzterer Aspekt bewog auch die Kommunisten, die Basken und die Katalanen im Parlament, für die Monarchie zu stimmen. Die soziopolitische Realität der Übergangsjahre hätte die Einführung einer Republik – so lautete ihre Überlegung – sehr erschwert. Dieser Einsicht verschloß sich schließlich auch die Sozialistische Partei PSOE nicht. Sie stellte ihre ideologischen Bedenken gegen die Monarchie hinten und bestand lediglich darauf, daß über die Staatsform genauso wie über alle anderen Aspekte der Verfassung zu debattieren sei und die Monarchie nicht kommentarlos als Staatsform akzeptiert werden dürfe.<sup>49</sup> Dieser Forderung entsprechend wurden alle die Krone betreffenden Fragen ausführlich in beiden Häusern des Parlaments diskutiert.

Art. 1 der Verfassung von 1978 legte schließlich fest: »Die politische Form des spanischen Staates ist die parlamentarische Monarchie.« In der spanischen Verfassungstradition gibt es eine derartige Formulierung nicht, die somit verfassungsrechtlich ein Novum darstellt.<sup>50</sup> Frühere monarchische Verfassungen waren nie über die »konstitutionelle« Monarchie hinausgegangen, in der die Souveränität und die Legislativfunktionen zwischen Krone und Parlament aufgeteilt waren;<sup>51</sup> demgegenüber liegt seit 1978 die Souveränität beim Volk und die gesetzgebende Funktion ausschließlich bei den *Cortes*.

Titel II der Verfassung (Art. 56) regelt die Stellung der Krone: »Der König ist Oberhaupt des Staates, Symbol seiner Einheit und Beständigkeit. Er wacht als Schiedsrichter und Lenker über den regelmäßigen Gang der Institutionen, vertritt als höchster Repräsentant den spanischen Staat auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen, vor allem mit den historisch eng verbundenen Nationen, und übt die Funktionen aus, die ihm die Verfassung und die Gesetze ausdrücklich

49 Die Parlamentsdebatten faßt zusammen Bar Cendón: »Monarquía Parlamentaria« (Anm. 40), S. 200-202.

50 Vgl. Bar Cendón: »Monarquía Parlamentaria« (Anm. 40); vgl. auch Manuel Fernández-Fontecha Torres / Alfredo Pérez de Armiñán y de la Serna: *La Monarquía y la Constitución*. Madrid 1987.

51 Hierzu Walther L. Bernecker: *Sozialgeschichte Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert*. Frankfurt a. M. 1990, S. 107-117, 169-181.

zuschreiben.«<sup>52</sup> Durch die Gegenzeichnungspflicht aller Handlungen der Krone bleiben dem König nahezu keinerlei Befugnisse, deren Ausübung nicht von einem Kabinettsmitglied politisch zu vertreten wäre. Art. 62 zählt die wichtigsten Aufgaben des Königs auf: Er bestätigt und verkündet die Gesetze, er löst das Parlament auf und schreibt Neuwahlen aus, er setzt Volksabstimmungen fest, er schlägt den Regierungschef vor und entläßt ihn, er ernennt die Regierungsmitglieder, er bestätigt die Regierungsverordnungen, er hat den Oberbefehl über die Streitkräfte und das Begnadigungsrecht inne.

Mit dem Inkrafttreten der Verfassung wurde der König zu einer weiteren Gewalt unter den »verfaßten Gewalten«. Seine Amtsübernahme und die Ausübung seiner Befugnisse erfolgen im Einklang mit den verfassungsmäßig vorgesehenen Bestimmungen. Die Verfassung enthält übrigens keine Erklärung, welcher Person anfangs die Besetzung des Thrones zustand; nur indirekt identifiziert sie – im Unterschied zu früheren monarchischen Verfassungen – den König mit einer konkreten Person. Der Grund hierfür dürfte darin gelegen haben, daß 1978 keinerlei dynastische Probleme mehr die Übernahme der Krone gefährdeten.

Die Verfassung schreibt dem Monarchen eine Position zu, die in etwa an die Befugnisse und Funktionen der britischen Krone erinnert; sie engt den Ermessensspielraum der Krone stark ein und regelt ihre Kompetenzen bis ins Detail. Zumeist kann der Monarch nur als »Notar« parlamentarischer Vorgänge fungieren. Obwohl die Stellung des Monarchen eigentlich ausführlich geregelt ist, herrscht keine letzte Klarheit über die königlichen Prärogativen im Einzelfall.<sup>53</sup> Entscheidend dürfte die Persönlichkeit des Monarchen im politischen Kräftespiel sein. Die Verfassung überträgt dem König die Rolle eines »Schiedsrichters« und »Vermittlers« im Funktionsgefüge der Institutionen – eine Funktion, die an die These der gemäßigten Liberalen des 19. Jahrhunderts erinnert, derzufolge der Krone die Schlichtungsfunktion einer vierten, moderierenden Gewalt (*poder moderador*) über Exekutive und Legislative zugesprochen wurde.<sup>54</sup> Der heutige Monarch verfügt zur Ausübung seiner politischen Funktionen weit mehr über *auctoritas* als über *potestas*; letztere hat er mit der Unterzeichnung der Verfassung Ende 1978 abgetreten. Die »personale« Legitimation von Juan Carlos ist durch die Annahme der Verfassung durch die Bevölkerung gewissermaßen vom König auf die Monarchie, das heißt von der Person auf die Institution übertragen worden.

---

52 Zit. nach der dt. Übers. der Verfassung in *Keesing's Archiv der Gegenwart* v. 11.2.1979, S. 22378.

53 Vgl. Luis Sánchez Agesta: »Significado y Poderes de la Corona en el Proyecto Constitucional«, in: *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*. Madrid 1978, S. 95ff.

54 Hierzu Bernecker: *Sozialgeschichte* (Anm. 51), S. 69.

## 8. Schlußbetrachtung: Monarchie und Demokratie

Die Monarchie als Staatsform ist in Spanien seit längerem bei praktisch allen politischen Kräften unumstritten. Dies unterscheidet sie von ihren Vorgängerinnen, der Restaurationsmonarchie von Alfons XIII., der Zweiten Republik der dreißiger Jahre und dem Franquismus, die alle äußerst kontrovers eingeschätzt und schließlich erbittert bekämpft wurden. Zur positiven Einschätzung der heutigen Monarchie hat maßgeblich Juan Carlos als politische Persönlichkeit beigetragen. Die Frage der Staatsform spielt für die meisten Spanier längst eine untergeordnete Rolle; viel wichtiger ist die Frage, unter welchen Bedingungen sich die Demokratie im Lande stabilisieren kann. Im Laufe der Jahre hat unter den Spaniern die positive Einschätzung der Rolle des Königs für den Demokratisierungsprozeß weiter zugenommen. Waren 1985 »nur« 71% der Meinung, der König habe für die Erreichung der Demokratie eine große Rolle gespielt, so Ende 1995 bereits 80%. Und 89% der befragten Spanier äußerten ihre Überzeugung, daß es Juan Carlos gelungen sei, die Sympathie selbst jener Personen zu gewinnen, die der Monarchie skeptisch gegenüberstanden; für 79% schließlich ist die Monarchie auch heute noch ein Garant für Ordnung und Stabilität. Von allen sozialen Gruppen oder Institutionen erfährt die Krone das größte Vertrauen von seiten der spanischen Bürger.<sup>55</sup>

Eine Demokratisierung ist keineswegs die einzig denkbare »logische« Folge einer Krise autoritärer Herrschaft; erst die Entscheidung maßgeblicher politischer Akteure für bestimmte Strategien führt in einem konkreten Kontext zu einer Präferenz für demokratische Institutionen. Auch im spanischen Fall war das schließlich erzielte Ergebnis nicht vorhersehbar; es ist vielmehr auf ganz konkrete Entscheidungen bestimmter Akteure zurückzuführen. Die eingeschlagene Strategie und die Ergebnisse im Demokratisierungsprozeß legitihierten und stabilisierten schließlich das Gesamtsystem: »In Spain the King legitimated the monarchy rather than the institution legitimating the royal incumbent. However, we should not forget that initially the important role that the king would play in the transition was based on his office more or at least as much as on his personal qualities that were still unknown.«<sup>56</sup>

Die Stabilisierung der Krone (als Teil des politischen Systems) war nur möglich, falls die Konsolidierung des gesamten politischen Systems gelänge; es mußte daher im Interesse des Monarchen liegen, die neue (Verfassungs-)Ordnung so schnell wie möglich zu stabilisieren. In seiner Funktion als Staatsoberhaupt sah sich Juan Carlos dabei einer ambivalenten Situation ausgesetzt; Politikwissen-

55 Vgl. die Umfrage zur »Lage der Nation« 20 Jahre nach Francos Tod in *El País* v. 19.11.1995.

56 Linz: *Innovative leadership* (Anm. 3), S. 7f.

schaftler haben das Problem folgendermaßen umschrieben: »Das Staatsoberhaupt befindet sich in einem Konflikt zwischen der erwarteten Rolle politischer Neutralität und der beobachteten Rolle politischer Aktivität.«<sup>57</sup> Im Rückblick läßt sich für den König feststellen, daß er soviel Neutralität wie nötig und soviel Aktivität wie möglich praktizierte, was zu einer Form monarchischer Institutionalisierung führte, die zwar als relativ entfernt von Regierung und Parlament erscheint – im Gegensatz zu Großbritannien etwa gibt es weder die Einrichtung des »King's speech« noch »His Majesty's Government« –, in der politischen Praxis aber eine große Nähe zu den übrigen Verfassungsorganen aufweist. Die Gegenzeichnungspflicht ist eine Einrichtung, die es der Krone ermöglicht, am Rande der politischen Aktivität zu verbleiben und ihre Rolle als *pouvoir neutre* (Benjamin Constant) zu festigen. Die Funktionen der Krone sind heute symbolischer, moderierender und repräsentativer Art.

Im Rückblick auf die Jahre des Übergangs schrieb einer seiner Architekten, der frühere Regierungschef Adolfo Suárez: »In Spanien stellte die Krone den unverzichtbaren Stützpunkt zur Durchführung des politischen Wandels dar. Hierzu griffen wir auf die Gewalten zurück, die die Grundgesetze des [franquistischen] Regimes dem König zusprachen, um – unter Verzicht auf diese Gewalten – eine parlamentarische und moderne Monarchie zu errichten, die zum gemeinsamen Bezugspunkt aller Spanier wurde.«<sup>58</sup>

Betrachtet man die Rolle der Krone bei den beiden Demokratieversuchen Spaniens im 20. Jahrhundert, so wird ihre geradezu entgegengesetzte Funktion deutlich. In den zwanziger und dreißiger Jahren waren die Zeitgenossen davon überzeugt, daß die Etablierung einer Demokratie nur durch Eliminierung der Monarchie möglich sein würde; dementsprechend war auch der erste Versuch Spaniens, eine Demokratie zu errichten, republikanisch. Eine Generation später geschah genau das Entgegengesetzte: Es war die Monarchie, die bei der Durchsetzung der Demokratie und ihrer Konsolidierung einen entscheidenden Beitrag leistete. Sowohl in der Analyse von Sozialwissenschaftlern wie in der Überzeugung der großen Mehrheit der spanischen Bevölkerung besteht heute – ganz im Gegensatz zur vorherrschenden Meinung vor ungefähr 25 Jahren – nicht nur kein Gegensatz zwischen Monarchie und Demokratie; erstere wird vielmehr übereinstimmend als entscheidende Variable betrachtet, die den Übergang vom autoritären System des Franquismus in die Demokratie erst ermöglicht hat.

---

57 Werner Kaltefleiter: *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*. Köln 1969, S. 10.

58 Adolfo Suárez: »Apuntes sobre la transición política«, in: *Cambio 16*, Sonderheft 1000 v. 16.1.1991, S. 14.